

KAJIAN KONSTITUSIONAL INDEPENDENSI DAN AKUNTABILITAS MAHKAMAH KONSTITUSI.

Malik

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sunan Giri Malang

Abstrak

Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen terpenting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtstaat*, the rule of law, maupun *nomokrasi Islam*, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia.

Kata Kunci: *Independensi, Akuntabilitas, Mahkamah Konstitusi*

Abstract

*Judicial authority to be one of the most important element in the constitutional structure of a country. In the concept of law, whether the concept *rechtstaat*, the rule of law, nor *nomokrasi Islam*, justice becomes an important pillar of how state law works. The assumption was that if the poor performance of the judicial authorities, it will have significant implications for poor countries to Indonesian law.*

Keywords: *Independensi, Accountability, the Constitutional Court*

PENDAHULUAN

Christian Boulanger (2002) menyebutkan adanya dua perkembangan penting yang menandai perubahan politik dan ketatanegaraan di seluruh dunia pada paruh kedua abad ke-20. Pertama, perkembangan yang sering diasosiasikan pada tesis *Francis Fukuyama* (1992) tentang hegemoni demokrasi liberal dan kapitalisme pasar serta tesis *Samuel P. Huntington* (1991, 2000) tentang gelombang demokratisasi ketiga. Perkembangan ini terutama terkait dengan runtuhnya rezim komunis di Eropah Timur yang menimbulkan gelombang demokratisasi baru.

Menurut studi *Larry Diamond* dan *Freedom House* sejak tahun 1990 hingga 1998 terjadi peningkatan lebih dari 60% negara yang mengalami proses demokratisasi yang disebut *Diamond* sebagai *electoral democracy* (*Diamond*, 2000). Kedua, perkembangan yang disebut sebagai “*Global Expansion of Judicial Review*” (*Tate dan Vallinder*, 1995) Di seluruh dunia, Mahkamah Konstitusi atau lembaga sejenis telah dibentuk dengan kekuasaan untuk menyatakan konstitusionalitas suatu tindakan eksekutif atau aturan hukum yang ditetapkan secara demokratis oleh lembaga legislatif.

Kedua perkembangan tersebut terjadi di Indonesia yang mengalami gelombang demokratisasi sejak tahun 1990-an dan mengalami klimaksnya pada tahun 1998 dengan mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya. Gelombang demokratisasi yang secara konseptual disebut sebagai 'transisi demokratik' dan secara politis disebut sebagai "reformasi" diikuti pula dengan ekspansi "*judicial review*" berupa pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai hasil dari Perubahan Ketiga UUD 1945.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia bukan hanya perubahan susunan kelembagaan semata, tetapi seiring dengan perubahan fundamental sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pembentukan Mahkamah Konstitusi seiring dengan perubahan sistem pemerintahan Indonesia yang menganut sistem presidensial murni yang dengan sendirinya memantulkan pula perubahan asas-asas dasar dalam ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, pembentukan Mahkamah Konstitusi berada dalam suatu hubungan ketatanegaraan Indonesia yang baru yang tentunya berimplikasi pada bekerjanya asas-asas pokok dalam kekuasaan kehakiman dalam menyelenggarakan peradilan, termasuk di Mahkamah Konstitusi.

Tulisan ini membahas lebih lanjut tentang asas-asas pokok dari kekuasaan kehakiman di Mahkamah Konstitusi, yakni asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab dalam kaitannya dengan perubahan sistem ketatanegaraan pasca Amandemen UUD 1945.

Dalam tulisan ini akan di bahas bagaimana asas ketatanegaraan secara umum dalam UUD 1945, menjadi asas pokok bagi sistem ketatanegaraan di Indonesia, khususnya berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, serta bagaimana penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggungjawab menurut amandemen UUD 1945.

Asas-Asas Ketatanegaraan Indonesia

Amandemen UUD 1945 telah mengubah secara fundamental asas-asas pokok dalam ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan tersebut tampak pada asas kedaulatan rakyat dan penegasan atas belakunya asas negara hukum. Perubahan itupun tampak dalam asas pembagian kekuasaan sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan negara Indonesia. Perubahan-perubahan asas tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang akan dijelaskan pada bagian berikut.

Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyebutkan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Secara tekstual ketentuan dalam pasal ini mengandung makna, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dalam pengertian lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan konstitusi. Jadi, terdapat supremasi konstitusi di atas kedaulatan rakyat, sehingga dapat dikatakan ketentuan ini mengandung asas demokrasi konstitusional.

Namun, pemaknaan akan ketentuan pasal ini harus pula dipahami dari maksud para perumus amandemen UUD 1945. Sebagaimana terdapat dalam Risalah Rapat Komisi A ke-1 s/d ke-3 Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2001, pandangan yang dominan di kalangan para perumus amandemen dalam memahami ketentuan Pasal 1 ayat (2) itu adalah dalam pengertian kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945. Berdasarkan pemahaman ini, seluruh organ kekuasaan negara baik legislatif, eksekutif, maupun yudisial pada hakikatnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan menyelenggarakan kekuasaan pe-

merintahan negara berdasarkan persetujuan rakyat (MPR-RI, 2001: 36-97)

Pengertian ini erat kaitannya dengan ketentuan dalam UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Dalam ketentuan ini, MPR adalah lembaga tertinggi yang melaksanakan kedaulatan rakyat yang kemudian didelegasikan pelaksanaannya kepada lembaga-lembaga negara lain yang disebut lembaga tinggi negara. Konsekuensinya, seluruh lembaga tinggi negara bertanggungjawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat Indonesia. Dalam konteks itu, kekuasaan kehakiman yang saat itu dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) merupakan kekuasaan yang diperoleh dari pen-delegasian kedaulatan rakyat oleh MPR kepada MA dalam melaksanakan fungsi yudisial.

Atas dasar itu, amandemen UUD 1945 mengubah konsep kedaulatan rakyat sehingga tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi oleh seluruh lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat, tetapi hanya merupakan salah satu lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara yang lain.

Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh para perumus amandemen ini, makna “berdasarkan UUD” bukan dalam pengertian membatasi secara substantif pelaksanaan kedaulatan rakyat, tetapi hanya membatasi secara prosedural dan institusional dari pelaksana kedaulatan rakyat yang tidak lagi sepenuhnya dilakukan oleh MPR tetapi oleh seluruh lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945. Dengan demikian, secara substantif pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dibatasi oleh UUD tetapi secara bebas dilakukan oleh masing-masing lembaga negara sesuai dengan ruang lingkup kekuasaannya.

Dalam pengertian tersebut ketentuan “kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD” justru mengandung pengertian yang kontradiktif : secara substantif UUD justru harus dilaksanakan berdasarkan asas kedaulatan rakyat. Artinya, pelaksanaan UUD harus terbuka dan responsif pada kehendak rakyat dan perkembangan masyarakat.

Pengertian ini akan menentukan pemahaman atas makna kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab. Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah dalam pengertian kedaulatan rakyat secara prosedural institusional, sedangkan kekuasaan kehakiman yang bertanggungjawab adalah dalam pengertian substansial.

Pembahasan akan hal ini akan diuraikan pada bagian berikut.

Asas Negara Hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945. Lengkapnya pasal tersebut berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan ini merupakan perwujudan dari kesepakatan dasar di kalangan anggota MPR yang dihasilkan Sidang Umum tahun 1999 yang menentukan agar penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal atau batang tubuh (BPMPR-RI, 2000: 11).

Seperti diketahui sebelum amandemen UUD 1945 asas negara hukum tidak diatur dalam pasal-pasal atau batang tubuh UUD 1945 melainkan dalam bagian penjelasan UUD 1945 dengan istilah yang sedikit berbeda, yakni “negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*)”. Dengan demikian, pemuatan dalam pasal UUD 1945 merupakan penegasan semata atas asas ketatanegaraan yang telah ada dalam UUD 1945 sebelumnya.

Secara konseptual, asas negara hukum (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*) terkait erat dengan watak hukum modern yang bersifat rasional yang menghendaki suatu penyelenggaraan negara yang semata-mata didasarkan pada rasionalitas hukum yang objektif. Negara tidak mengabdikan pada suatu kehendak

subjektif dari penguasa negara atau negara kekuasaan (*Machtsstaat*), melainkan tunduk semata-mata pada aturan hukum yang bersifat objektif. Dalam kaitan itulah, terdapat relasi internal antara negara hukum dan demokrasi karena negara hukum menghendaki bekerjanya mekanisme demokrasi yang memungkinkan diperolehnya aturan hukum yang rasional dan objektif melalui proses permusyawaratan (*deliberasi*) publik. Dengan demikian, negara hukum pada dasarnya merupakan negara yang dilaksanakan berdasarkan "kehendak umum" yang tercermin dalam aturan hukum. Dalam perkataan lain, konsep negara hukum pada dasarnya merupakan perwujudan dari asas kedaulatan rakyat atau demokrasi. Inilah yang disebut dengan negara hukum demokratik (*Habermas*, 1999; *Neumann*, 1986: 27-31).

Perkonsepsi semata-mata dari segi ilmu hukum secara murni (*pure science of law*), setiap negara adalah *Rechtsstaat*, baik negara demokrasi maupun otoriter (*Neumann*, 1986: 179). Hal itu karena dalam negara otoriter bukan berarti tidak ada hukum. Sebaliknya aturan hukum sangat melimpah tetapi tidak bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara melainkan untuk membatasi kebebasan dan hak asasi warga negara.

Tetapi, tanpa adanya demokrasi *Rechtsstaat* dapat terjerumus menjadi "negara berdasarkan Undang-undang" (*Gesetzstaat* atau *Wetsstaat*) yang menekankan pada legalitas formal yang kedap dari aspirasi publik dan nilai-nilai demokrasi sehingga berkembang menjadi negara otoriter (*Artz*: 2004). Praktek seperti itu pernah terjadi selama Orde Baru yang sangat menekankan pada aspek legalitas formal tetapi mengabaikan aspirasi publik dan nilai-nilai demokrasi.

Secara yuridis-formal, perwujudan kedaulatan rakyat tercermin dalam konstitusi yang merupakan bentuk rasionalitas hukum tertinggi dalam suatu negara. Dalam konteks ini, negara hukum demokratik erat kaitannya dengan konstitusionalisme, yakni paham yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara untuk tujuan melindungi HAM dan kebebasan warga negara.

Negara yang menganut konstitusionalisme lazim disebut negara konstitusional. Tetapi, tidak semua negara yang memiliki konstitusi dengan sendirinya menganut paham konstitusionalisme. Negara-negara totaliter komunis seperti USSR dan fasis seperti Jerman semasa *Hitler* berkuasa adalah negara yang memiliki konstitusi, tetapi tidak menganut paham konsti-

tusionalisme.

Giovanni Sartori merumuskan konstitusionalisme dalam kaitan dengan “*Rule of Law*” dengan menyebutkan beberapa elemen : (1) *there is a higher law, either written or unwritten, called constitution*; (2) *there is judicial review*; (3) *there is an independent judiciary comprised of independent judges dedicated to legal reasoning*; (4) *possibly, there is due process of law*; and, most basically, (5) *there is a binding procedure establishing the method of law-making which remains an effective brake on the bare-will conception of law* (Sartori, 1987: 309).

Berdasarkan rumusan tersebut, kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah salah satu ciri dari negara konstitusional. Ciri lainnya adalah adanya *judicial review* yang prakteknya tidak dapat dipisahkan dari asas kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat dan negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Sesuai dengan paham kedaulatan rakyat dan sistem presidensial yang berlaku pasca amandemen UUD 1945, negara Indonesia menganut pembagian kekuasaan berdasarkan ajaran Trias Politika yang menganut pemisahan se-

cara tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudisial yang bertujuan untuk melindungi kebebasan. Trias Politika yang berasal dari ajaran *Baron de Montesquieu* (1689-1755) dan berlaku dalam sistem presidensial menghendaki pemisahan kekuasaan baik kelembagaan, fungsi, maupun personel, sehingga terjadi mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) yang bersifat resiprokal di antara ketiga cabang pemerintahan tersebut (Vincent, 1987: 102).

Dalam konteks itulah kekuasaan kehakiman memiliki kemerdekaan dari segala macam pengaruh dan intervensi cabang kekuasaan lain, baik legislatif dan eksekutif.

Dalam *the Federalist* Alexander Hamilton menyetujui pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*there is no liberty, if the power of judging be not separated from the executive and legislative powers.*” (The Federalist : 78). Menurut David Currie, ungkapan Hamilton itu menjelaskan bahwa “*Judicial independence was essential to ensure the impartial administration of justice and to enable the courts to act as a check on other branches of government*” (Currie, 1988: 10). Jadi, kekuasaan kehakiman yang merdeka pada dasarnya merupakan perwujudan dari mekanisme pengawasan dan keseimbangan yang

bertujuan untuk melindungi kebebasan.

Makna Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggung Jawab Berdasarkan asas-asas ketatanegaraan tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab adalah perwujudan dari asas kedaulatan rakyat, negara hukum, dan pemisahan kekuasaan. Namun demikian terdapat perbedaan diametral antara konsep “merdeka” dan “bertanggungjawab” dari kekuasaan kehakiman. Makna “merdeka” menunjukkan tidak adanya ikatan dan tidak tunduk pada apapun sedangkan makna “bertanggung-jawab” justru menunjukkan sebaliknya. Dalam perkataan lain, “kekuasaan kehakiman yang merdeka” bermakna kekuasaan yang tidak terikat, lepas, dan tunduk pada kekuasaan yang lain, sedangkan “kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab” justru bermakna kekuasaan kehakiman berada dalam kaitan dengan dan tunduk pada kekuasaan yang lain.

Dengan demikian, terdapat kontradiksi antara kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kekuasaan kehakiman yang bertanggungjawab. Bila secara esensial kekuasaan kehakiman adalah merdeka, apakah kekuasaan kehakiman harus tetap bertanggungjawab? Bila bertanggung jawab, maka kepada siapa dan dalam hal apa kekuasaan kehakiman

bertanggung-jawab harus dilakukan ?

Dalam beberapa literatur ilmu hukum, dikenal adanya “*judicial independence*” (kemerdekaan yudisial) dan “*judicial accountability*” (akuntabilitas yudisial). Kemerdekaan yudisial adalah kemerdekaan dari segala macam bentuk pengaruh dan campur tangan kekuasaan lembaga lain, baik eksekutif maupun legislatif. Jadi kemerdekaan yudisial lebih bersifat structural kelembagaan, yakni dalam hubungan antar lembaga kenegaraan atau cabang kekuasaan.

Sementara itu dalam *Webster's Dictionary*, akuntabilitas (*accountability*) didefinisikan sebagai “*the quality or state of being accountable, liable, or responsible.*” Adapun akuntabilitas dalam pemerintahan berkaitan dengan pertanggungjawaban dari penguasa atau pemerintah kepada yang diperintah. Akuntabilitas adalah tujuan dari semua pemerintahan demokratis untuk menjamin agar mekanisme pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh yang diperintah (Warren, 2005). Kekuasaan kehakiman adalah salah satu cabang kekuasaan pemerintahan, sehingga harus memiliki akuntabilitas yudisial. Dalam kaitan ini, makna kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab tidak lain adalah

akuntabilitas yudisial.

Independensi Kekuasaan Kehakiman

Alexander Hamilton dalam *The Federalist* menjelaskan independensi yudisial ini dengan mengilustrasikan perbandingan antara kekuasaan yang dimiliki oleh tiga cabang kekuasaan :

in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them. The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments (The Federalist 78).

Jadi, menurut Hamilton independensi yudisial diperlukan karena di antara ketiga cabang kekuasaan, lembaga peradilan adalah “*the least dangerous to the political rights of the Constitution*”. Lembaga peradilan tidak memiliki pengaruh baik kekuasaan

(*sword*) maupun keuangan (*purse*) bila dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Kekuasaan kehakiman hanya memiliki kekuatan dalam bentuk “putusan” semata (*judgment*).

Lubet menyebutkan, bahwa independensi yudisial mengandung nilai-nilai dasar: *fairness, impartiality*, dan *good faith*. Hakim yang independen akan memberikan kesempatan yang sama dan terbuka kepada setiap pihak untuk didengar tanpa mengaitkannya dengan identitas atau kedudukan sosial pihak-pihak tersebut. Seorang hakim yang independen akan bersikap imparial, bebas dari pengaruh yang tak berhubungan dan kebal dari tekanan pihak luar. Seorang hakim yang independen memutuskan berdasarkan kejujuran (*good faith*), berdasarkan hukum sebagaimana yang diketahuinya, tanpa menghiraukan akibat yang bersifat personal, politis ataupun finansial (Lubet, 1998: 61).

John Ferejohn (1998) menyebutkan, bahwa secara prinsip tujuan dari kemerdekaan yudisial adalah untuk memfasilitasi tiga nilai tertentu. Pertama, kemerdekaan yudisial merupakan kondisi yang diperlukan untuk memelihara negara hukum. Kedua, dalam suatu pemerintahan konstitusional, hanya hukum yang secara

konstitusional memiliki legitimasi yang harus ditegakkan dan pengadilan harus memiliki kemampuan untuk melakukan tugas dalam memutuskan hukum tersebut. Karena itu, terdapat kebutuhan agar pengadilan memiliki kemerdekaan untuk membatalkan aturan hukum yang melanggar nilai-nilai tersebut. Ketiga, dalam negara demokrasi, pengadilan harus memiliki otonomi yang kuat dalam menolak godaan untuk memberikan penghormatan terlalu banyak pada pemegang kekuasaan ekonomi atau politik.

The Universal Declaration of Human Rights 1948 menyebutkan: “Everyone is entitled in full equality to a fair, and public hearing by an independent and impartial tribunal” (Art. 10). Demikian pula dalam *The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, 1966 disebutkan, bahwa: “everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law” (art. 14 (1)).

Sementara itu, dalam *Basic Principle on the Independence of the Judiciary* yang dihasilkan dalam *Seventh United Nations Congress on the Prevention and the Treatment of Offenders* 1985 disebutkan, bahwa: (1) *The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any*

reason; (2) The judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law; (3) There shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law. (Basic Principle, article 2-4)

Ketentuan dalam *Basic Principle* tersebut menyebutkan beberapa wilayah independensi yudisial, termasuk unsur-unsur utama pengambilan putusan hakim atau pengadilan, imparsialitas, kebebasan dari pengaruh luar. Hanya dengan keberadaan suatu kemerdekaan pengadilan, hakim dapat memutus perkara secara imparsial dan berkeadilan, sebab “negara hukum” mensyaratkan adanya hakim yang tidak takut atau khawatir atas akibat atau pembalasan dari pihak luar (Kelly, 2005: 4).

Sementara itu di dalam *The International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, 1987 menyebutkan batasan-batasan dari kemerdekaan yudisial yang meliputi kemerdekaan personal, kemerdekaan substantif, kemerdekaan internal, dan kemerdekaan kolektif. Kemerdekaan personal mensyaratkan bahwa pengisian jabatan

hakim, termasuk pengangkatan, pemindahan, pemensiunan, dan penggajian tidak ditetapkan oleh dan di bawah keputusan eksekutif. Kemerdekaan substantif mensyaratkan seorang hakim harus memberi putusan sendiri atas dasar penalaran atau argumentasi hukum sendiri, bukan atas dasar penalaran orang lain. Kemerdekaan internal berarti seorang hakim harus mampu mengambil putusan tanpa campur tangan kolega atau atasannya. Kemerdekaan kolektif mengacu pada fakta bahwa suatu pengadilan adalah suatu badan atau lembaga yang tidak bergantung pada kekuasaan pemerintahan yang lain (Lubis & Santosa, 2000: 171).

Harold See (1998: 141-142) menyebutkan adanya dua perspektif dalam memandang independensi yudisial. Pertama, perspektif pemisahan kekuasaan dalam bentuk kemerdekaan kelembagaan (*institutional independence*) kekuasaan kehakiman dari cabang pemerintahan lainnya. Aspeknya termasuk organisatoris, administrasi, personalia, dan finansial. Kedua, perspektif demokrasi berupa kemerdekaan dalam membuat putusan (*decisional independence*). Hal ini berkaitan dengan kewajiban khusus dari pengadilan terhadap negara hukum. Peradilan bukan hanya salah satu cabang pemerintahan dalam kekuasaan kehakiman, tetapi

melaksanakan fungsi untuk menjamin terwujudnya negara hukum. Didalamnya terdapat perlindungan atas kemerdekaan hakim dalam memutus dari pengaruh berbagai kepentingan.

Hal yang sama dikemukakan oleh *John Ferejohn* (1988) yang menyebutkan, bahwa konsepsi tradisional menekankan kemerdekaan yudisial sebagai kemerdekaan dari campur tangan pejabat pemerintahan. Selain itu terdapat konsepsi yang lebih luas yang memandang kemerdekaan yudisial dari kepentingan sosial dan ekonomi yang sangat kuat. Namun demikian, kemerdekaan yudisial bukanlah tujuan itu sendiri, melainkan alat untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan dari kemerdekaan yudisial adalah terwujudnya negara hukum dan melindungi kebebasan dan hak asasi. Manakala hakim berbicara kemerdekaan yudisial sebagai tujuan itu sendiri, maka akan mengakibatkan publik dan cabang kekuasaan yang lain berpikir bahwa peradilan sebagai *superior* terhadap cabang kekuasaan lainnya. Oleh karena itu, kemerdekaan yudisial tidak berarti kemerdekaan mutlak. Peradilan tidak bebas dari semua pengaruh; ia hanya bebas dari pengaruh yang tak semestinya. Misalnya, kekuasaan kehakiman tidak bebas dari kritik, tetapi ia bebas dari kritik yang tidak jujur, intimidasi, atau pembalasan.

Dalam kaitan itu, kemerdekaan yudisial tidak berada dalam ruang vakum. Kemerdekaan yudisial tidak berarti isolasi yudisial atau pemisahan yudisial. Kemerdekaan tetap berada dalam suatu hubungan interdependensi dengan cabang kekuasaan lainnya. Hal ini seperti dikatakan oleh salah seorang Hakim Agung AS:

“While the Constitution diffuses power the better to secure liberty, it also contemplates that practice will integrate the dispersed powers into a workable government. It enjoins upon its branches separateness but interdependence, autonomy but reciprocity.” (Warren, 2005)

Secara Konsepsional ada 3 (tiga) kemandirian. Pertama, kemandirian secara kelembagaan. Kedua, kemandirian secara individual hakim. Ketiga, kemandirian dalam proses peradilan. Kemandirian kelembagaan kekuasaan kehakiman berarti bahwa secara kelembagaan kekuasaan kehakiman tidak merupakan subordinat dari lembaga negara tertentu. Prinsip yang dipergunakan adalah prinsip pemisahan kekuasaan. Mengapa demikian? Karena kekuasaan kehakiman adalah penegak keadilan, sehingga harus dipisahkan dari lembaga lain agar terjadi independensi. Kemandirian individual hakim menjadi diperlukan, dimana hakim mempunyai otoritas penuh dalam memutuskan suatu perkara, termasuk dalam me-

nemukan dan menerapkan Hukum. Hakim harus diberi kemerdekaan dalam mengambil putusan yang terbaik dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Oleh karena itu, *code of conduct* hakim menjadi sangat diperlukan dan harus ada lembaga yang mengawasi ditaatinya *code of conduct* tersebut. Kemandirian dari segi proses peradilan juga perlu mendapat jaminan. Proses peradilan harus steril dari segala macam intervensi, baik intervensi internal secara kelembagaan maupun intervensi eksternal. Kemandirian inilah yang perlu dipertegas dalam Konstitusi.

Bila badan-badan pemerintahan lain bertanggung jawab pada rakyat, maka peradilan dan hanya peradilan saja bertanggung jawab pada nilai-nilai moral tertinggi dan pada *“judicial rectitude”* (Pope, 2003: 63). Konsep kemerdekaan dan akuntabilitas yudisial bersifat saling menguatkan satu sama lain. Kemerdekaan yudisial berkenaan dengan institusi kemerdekaan kehakiman tidak dirancang untuk menguntungkan hakim secara individual ataupun peradilan sebagai suatu badan. Kemerdekaan yudisial dirancang untuk melindungi rakyat. Sementara akuntabilitas yudisial tidak dapat bekerja dalam keadaan vakum. Hakim harus bekerja di dalam aturan-aturan dan berdasarkan sumpah jabatannya.

Secara umum akuntabilitas yudisial berkaitan dengan konsep pemerintahan yang baik (*good governance*). Bintoro Tjokroamidjojo menerjemahkan akuntabilitas sebagai “tangggunggugat dari pengurusan/ penyelenggaraan”(2003;130). Sementara itu Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan akuntabilitas sebagai :“Kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban” (Tjokroamidjojo, 2003: 130).

Akuntabilitas berbeda dengan responsibilitas (*responsibility*). Responsibilitas sepenuhnya tergantung dari yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan suatu tugas atau kewenangan. Ia bisa melakukan tanggung jawabnya secara benar, tetapi dapat pula terjadi penyimpangan yang dilakukan dengan mengatasnamakan tanggung jawabnya. Sementara akuntabilitas, pelaksanaan tanggung jawabnya itu merupakan tangggunggugat, bisa diminta pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya dan dapat digugat (Tjokroamidjojo, 2003: 130-131).

Stefan Voigt (2005: 5) menyebut-

kan akuntabilitas yudisial menyangkut dua aspek, yakni aspek prosedural yang berkenaan dengan perilaku hakim, dan aspek substansial yang berkenaan dengan putusan hakim. Berkenaan dengan aspek perilaku, dapat dibedakan antara perilaku dalam jabatan (mis. penyuapan) dan perilaku di luar jabatan (mis. pemukulan terhadap istri/suami). Dalam hal putusan hakim, hakim harus memutuskan berdasarkan hukum dan bukti yang dihadirkan di depan pengadilan. Selain itu, proses persidangan harus dilakukan dalam suatu pengadilan yang terbuka (*open court*), di bawah pengawasan publik dan pers. Demikian pula pertimbangan di dalam putusan pengadilan dan perilaku dalam persidangan harus terbuka pada kritisisme dari pengadilan yang lebih tinggi, para ahli hukum, lingkungan akademik, serta publik dan pers.

Dalam pengertian itu, akuntabilitas tidak dapat ditegakkan tanpa adanya transparansi, partisipasi, responsitas, dan prediktabilitas hukum (*rule of law*). Dengan demikian, kendatipun secara kelembagaan bersifat merdeka, tetapi kemerdekaan atau kebebasan yang dimiliki oleh kekuasaan kehakiman tidak bersifat mutlak melainkan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik atau rakyat serta kepada hukum dan keadilan sesuai

dengan asas kedaulatan rakyat dan negara hukum. Dalam kaitan itu, bila kemerdekaan yudisial adalah alat untuk mencapai tujuan, maka akuntabilitas yudisial adalah yang menjadi tujuan itu sendiri. Akuntabilitas dari semua kekuasaan pemerintahan, termasuk kekuasaan kehakiman, pada hakikatnya adalah kepada rakyat sebagai tujuan dari pemerintahan demokratis.

Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggungjawab Menurut Perubahan UUD 1945

Ketentuan tentang kekuasaan kehakiman yang merdeka disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berbunyi : Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ketentuan konstitusi itu diuraikan lebih lanjut dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai berikut: Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Penjelasan UU yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2004 itu menjelaskan pengertian

kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai berikut: Kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Paragraf pertama dari Penjelasan Pasal 1 UU Kekuasaan Kehakiman menjelaskan pengertian tentang kemerdekaan yudisial, sedangkan paragraf kedua menjelaskan tentang akuntabilitas yudisial.

Berkenaan dengan kemerdekaan yudisial, Pasal 13 UU tersebut menetapkan organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan masing-masing mahkamah tersebut. Dengan ketentuan tersebut semua pegawai yang mengurus peradilan di bawah Departemen Hukum dan HAM dan Departemen Agama serta semua PNS di lingkungan peradilan militer menjadi

pegawai pada Mahkamah Agung.

Ketentuan tentang hal itu merupakan perkembangan yang telah dimulai sejak UU Nomor 39 Tahun 1999 dan mengandung koreksi atas penyenggunaan kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka pada masa Orde Baru. Sebelumnya dalam UU Kekuasaan Kehakiman yang dibuat oleh Orde Baru diatur, bahwa urusan organisatoris, administratif, dan finansial dari badan peradilan berada di bawah departemen-departemen (Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970). Ketentuan tersebut diubah berdasarkan Ketetapan MPR-RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang di antaranya mengagendakan adanya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudisial dari eksekutif. Pemisahan itu ditempuh dengan mengalihkan urusan organisatoris, administratif, dan finansial menjadi di bawah Mahkamah Agung dan setelah amandemen termasuk di bawah Mahkamah Konstitusi.

Pengalihan urusan tersebut dilakukan karena pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif selama Orde Baru telah memberikan peluang bagi penguasa untuk melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta menyubur-

kan kolusi dan korupsi serta praktek-praktek negatif pada proses pengadilan. Akibatnya, pengadilan sering berpihak pada kepentingan penguasa dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat.

Secara prinsipil pelaksanaan kekuasaan kehakiman pada masa Orde baru menunjukkan penafsiran atas Negara berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*) sebagai “negara berdasar undang-undang” (*Wetsstaat*) sebagai mana terlihat pada pernyataan dalam Penjelasan UU No. 14 Tahun 1970 sebagai berikut :

UUD 1945 beserta Penjelasannya tidak memberikan keterangan mengenai arti kekuasaan Kehakiman secara tuntas (“*uit puttend*”). Namun, ketentuan-ketentuan dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 beserta Penjelasannya antara lain mencantumkan :

“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang” dan “Syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan undang-undang.” Maka, yang dituju dengan “Kekuasaan Kehakiman” dalam Pasal 24 UUD 1945 ialah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Adapun penyelenggaraannya diserahkan kepada badan-badan Peradilan

dan ditetapkan dengan Undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945: “Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.” (Penjelasan Umum Angka 4 UU No. 14 Tahun 1970).

Penekanan pada “negara berdasarkan undang-undang” tampak pula dalam mengartikan kekuasaan kehakiman yang merdeka, sebagai berikut: Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan Negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial, kecuali dalam hal hal yang diizinkan oleh undang-undang (Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970).

Rumusan dalam UU No. 14 tahun 1970 itu jelas berbeda dengan rumusan dalam UU No. 39 Tahun 2004 yang memberikan pengecualian berdasarkan aturan yang ditetapkan dalam UUD 1945, bukan hanya dalam UU. Artinya, kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah asas konstitusional yang hanya dapat dibatasi melalui aturan konstitusi, bukan hanya melalui UU

organik. Prinsip ini sangat penting dalam upaya mewujudkan Negara Hukum Republik Indonesia.

Selain mengenai urusan organisatoris, administrasi, dan finansial, kemerdekaan kekuasaan kehakiman tampak pula dalam pengangkatan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial yang kedudukannya bersifat mandiri. Pengangkatan hakim agung oleh lembaga yang mandiri ini akan menjamin kemerdekaan hakim dalam melaksanakan tugasnya dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Sementara untuk Hakim Konstitusi pengangkatan dilakukan berdasarkan pengajuan dari Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden dalam jumlah yang sama, yakni tiga orang. Berkenaan dengan pengangkatan hakim Konstitusi ini akan dijelaskan pada bagian berikut.

Berkenaan dengan kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab, Penjelasan Pasal 1 UU No. 39 Tahun 2004 jelas menyatakan, bahwa sekalipun memiliki kemerdekaan yudisial tetapi dalam melaksanakan tugasnya Hakim bertanggung jawab untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Artinya, kebebasan yudisial tidak bersifat mutlak, tetapi pada akhirnya harus dapat dipertanggung-

jawabkan kepada rakyat Indonesia.

Penjelasan tersebut memantulkan asas Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Makna negara hukum dalam penjelasan tersebut adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pemaknaan seperti ini menunjukkan, bahwa Hakim tidak semata-mata tunduk pada hukum positif sebagaimana terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi harus mengacu lebih mendasar lagi pada nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Artinya, Hakim tidak semata-mata tunduk pada peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh legislatif atau eksekutif, tetapi memiliki kewenangan untuk mengujinya berdasarkan acuan nilai-nilai hukum dan keadilan yang terkandung dalam Pancasila. Jelas, makna negara hukum di sini bukan "negara berdasar undang-undang" (*Gesetsestaat/Wetsstaat*) sebagaimana dipraktekkan oleh Orde Baru, melainkan "negara hukum Pancasila" yang mengacu pada nilai-nilai luhur Pancasila.

Selain pada nilai-nilai Pancasila yang bersifat ideal, Hakim pun harus mampu mengambil putusan yang mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Hal ini terkait dengan kewajiban Hakim untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam

masyarakat. Kewajiban ini pada dasarnya merupakan pantulan dari asas Kedaulatan Rakyat.

Kekuasaan kehakiman seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah salah satu pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, putusan-putusan Hakim pada dasarnya harus mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam pengertian lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat bukan hanya menjadi hak eksklusif dari lembaga legislatif yang secara institusional mencerminkan perwakilan rakyat, tetapi juga menjadi hak dan kewajiban yang dimiliki hakim melalui putusannya yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Dalam kaitan itu, menjadi sangat beralasan bila Hakim memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang yang dihasilkan DPR sebagai bagian dari wewenang dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Posisi ini sering menjadikan hakim sebagai "*counter majoritarian*" yang seolah-olah menunjukan suprioritas Hakim, tetapi sesungguhnya merupakan bagian dari mekanisme pengawasan dan keseimbangan yang menjadi sendi dasar dalam kehidupan demokrasi.

Namun demikian, kewajiban Hakim untuk mengacu pada nilai-nilai ideal Pancasila dan rasa keadilan masyarakat bukan tanpa masalah sama

sekali. Kedua acuan itu pada situasi tertentu dapat bertentangan satu sama lain. Asumsinya, memang nilai-nilai hukum dan keadilan dalam Pancasila adalah cerminan dari rasa keadilan rakyat Indonesia. Tetapi, dapat terjadi rasa keadilan yang berkembang di tengah rakyat Indonesia justru bertolak belakang dengan nilai-nilai dasar Pancasila.

Kontradiksi seperti itu terjadi misalnya dalam kaitan dengan amandemen UUD 1945. Pertanyaannya, apakah amandemen UUD 1945 yang merupakan perwujudan dari perubahan masyarakat benar-benar mencerminkan nilai-nilai dasar Pancasila? Bila benar apakah berarti UUD 1945 yang dihasilkan oleh para pendiri negara kita bertentangan dengan Pancasila sehingga perlu diubah? Jikapun terdapat perubahan adakah batas-batas tertentu yang dapat dijadikan pedoman bahwa perubahan tersebut sudah sesuai dengan nilai dasar Pancasila? Kontradiksi seperti itu mengandung konsekuensi pada pertanggungjawaban Hakim, apakah harus tunduk pada nilai-nilai Pancasila atau mengikuti perkembangan masyarakat. Secara ideal Hakim bertugas pula untuk mengendalikan berkembang masyarakat agar tidak menyimpang dari nilai-nilai dasar Pancasila, tetapi sikap ini dapat

dipandang konservatif karena bertentangan dengan kecenderungan publik. Sebaliknya, bila hakim bersifat sangat responsif pada perkembangan masyarakat dapat juga dinilai sebagai tindakan yang menyimpang atau menyeleweng dari nilai-nilai dasar Pancasila.

Di tengah kecenderungan global dewasa ini yang didominasi oleh paham pasar bebas dan liberalisme politik persoalan tersebut menjadi sangat sulit, karena pada dasarnya Pancasila mengandung paham ideologi tertentu yang pada dasarnya bersifat anti liberal. Dalam situasi seperti ini Hakim dituntut perannya untuk menghasilkan putusan-putusan yang dapat mengatasi ketegangan nilai seperti itu.

Berkenaan dengan kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab amandemen UUD 1945 mengatur tentang keharusan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim yang wewenangnyanya diberikan kepada Komisi Yudisial. Wewenang yang dimiliki oleh Komisi Yudisial ini pada dasarnya merupakan mekanisme untuk menjaga akuntabilitas Hakim kepada publik.

Dalam kaitan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial ini bermakna bahwa kemerdekaan

yudisial tidak bersifat sewenang-wenangan tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik melalui kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Di sisi lain tentunya harus terdapat rambu-rambu agar kewenangan Komisi Yudisial ini tidak bersifat mengurangi kemerdekaan hakim dalam mengambil putusan. Misalnya, Komisi Yudisial tidak boleh mencampuri substansi dari putusan Hakim, termasuk argumentasi yang diberikan dalam putusan tersebut.

Kasus terakhir berkenaan dengan rekomendasi atas putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam perkara sengketa Pilkada di Kota Depok memperlihatkan bahwa dalam pelaksanaan tugas Komisi Yudisial terdapat tindakan yang dirasakan sudah mencampuri substansi putusan Hakim, sehingga menimbulkan resistensi di kalangan Hakim sendiri dan polemik di tengah masyarakat. Timbul kesan Komisi Yudisial menjadi lebih superior dibandingkan dengan Mahkamah Agung. Tampaknya masih butuh waktu dan proses untuk sampai pada titik keseimbangan antara kemerdekaan yudisial dan akuntabilitas yudisial.

Akuntabilitas yudisial juga terlihat dalam keharusan untuk melaksanakan sidang pemeriksaan pengadilan secara terbuka untuk umum

yang bila tidak terpenuhi akan mengakibatkan putusan batal demi hukum (Pasal 19 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004). Pelaksanaan proses pemeriksaan secara terbuka ini merupakan bagian dari transparansi dalam proses persidangan. Transparansi terlihat juga dalam kewajiban memuat pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) dalam setiap putusan yang tidak dapat mencapai mufakat bulat dalam sidang permusyawaratan (Pasal 19 ayat (5) UU No. 4 Tahun 2004).

Namun, transparansi ini tidak mengurangi kemerdekaan hakim dalam mengambil putusan, sehingga rapat permusyawaratan untuk menentukan putusan bersifat rahasia untuk menghindari pengaruh, tekanan, atau intimidasi dari pihak lain. Dengan demikian, terdapat batas-batas kemerdekaan yudisial, demikian pula terdapat batas-batas dari akuntabilitas yudisial yang dinilai dapat mengurangi kemerdekaan Hakim.

Mahkamah Konstitusi adalah pelaksana kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung, sehingga tunduk pada asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab. Dalam UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa: Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang

melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam hal kewenangannya Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : a. menguji undang-undang terhadap UUD 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.

Selain itu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum, berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, atau perbuatan tercela yang meniadakan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Dalam menjalankan kewenangannya, Mahkamah Konstitusi memiliki kemerdekaan yudisial. Secara kelembagaan, Mahkamah Konstitusi adalah merdeka dari campur tangan

kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Hal itu ditunjukkan dengan aturan yang menentukan, bahwa organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi (Pasal 13 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004). Ketentuan itu lebih tegas lagi dalam UU No. 24 Tahun 2003 yang menyatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik dan bersih. Dalam penjelasannya, ketentuan Pasal 12 tersebut dimaksudkan untuk menjamin kemandirian dan kredibilitas Mahkamah Konstitusi dalam mengatur organisasi, personalia, administrasi dan keuangan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tersebut menunjukkan, bahwa kemerdekaan yudisial yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dilaksanakan tidak terpisah dari akuntabilitas yudisial. Kemerdekaan institusional Mahkamah Konstitusi tidak semata-mata untuk tujuan kemerdekaan itu sendiri, tetapi menjadi instrumen untuk menjamin kredibilitas Mahkamah Konstitusi di depan publik. Hal ini dipertegas dengan ketentuan Mahkamah

Konstitusi wajib mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka berkenaan dengan (a) permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus; dan (b) pengelolaan keuangan dan tugas administrasi lainnya (Pasal 13 UU No. 24 tahun 2003). Dengan cara itu, kemerdekaan kehakiman dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Namun demikian, tidak berarti kewajiban tersebut mengurangi kewajiban membuat laporan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjaga kemerdekaan itupun, Hakim Konstitusi dilarang merangkap menjadi: pejabat negara lainnya (seperti anggota DPR, anggota DPD, hakim atau hakim agung, menteri atau pejabat lainnya), anggota partai politik, pengusaha (sebagai direksi atau komisaris perusahaan), advokat, dan pegawai negeri.

Dalam kaitan dengan kemerdekaan yudisial Mahkamah Konstitusi tersebut patut dikaji pula mengenai pengisian Hakim Konstitusi yang dilakukan melalui mekanisme pengajuan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden untuk selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pengisian jabatan ini berbeda dengan Mahkamah Agung

yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR.

Mekanisme pengisian Hakim Konstitusi itu tentunya didasarkan pada kewenangan Mahkamah Konstitusi yang pada dasarnya melaksanakan prinsip pengawasan dan keseimbangan yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan upaya nyata untuk menciptakan mekanisme saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.

Dengan adanya pemilihan Hakim Konstitusi yang merepresentasikan ketiga cabang kekuasaan negara, yakni kekuasaan yudisial (Mahkamah Agung), legislatif (DPR), dan esekutif (Presiden), maka diharapkan terdapat keseimbangan dalam pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan cara itu akan tercipta kemandirian Mahkamah Konstitusi sehingga akan terbebas dari ikatan kepentingan lembaga kekuasaan tertentu.

Sementara berkenaan dengan kemerdekaan dalam mengambil putusan pada dasarnya Hakim Konstitusi harus bebas dari segala macam pengaruh yang bersifat ekstra yudisial, namun Hakim Konstitusi pun harus mengambil putusan sesuai dengan hukum dan keadilan

berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Selain itu dalam Penjelasan UU tentang Mahkamah Konstitusi itu disebutkan pula, bahwa: Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi hendaknya mengacu pada kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi harus mencerminkan kedaulatan rakyat. Hal itu menegaskan prinsip negara hukum demokratis yang menghendaki agar negara hukum dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi yang memungkinkan adanya deliberasi dan partisipasi publik dalam pengambilan putusan hukum. Keberadaan Mahkamah Konstitusi itu sendiri sebagai lembaga yang berwenang menangani perkara ketatanegaraan sudah merupakan pantulan asas negara hukum, sehingga

maksud dari keberadaannya untuk menjaga pelaksanaan konstitusi agar sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi merupakan dimensi kedaulatan rakyat yang menegaskan asas negara hukum demokratik.

Ketentuan itupun mengisyaratkan agar putusan Mahkamah Konstitusi memiliki nilai kontekstualitas dengan perkembangan masyarakat, sehingga acuan pada teks UUD 1945 tidak menghilangkan nilai kontekstualitas UUD 1945. Dengan cara itu, UUD 1945 tidak menjadi dokumen yang beku, tetapi tetap hidup di tengah-tengah masyarakat. Pengalaman di negara-negara lain pelaksanaan hal tersebut tidak selamanya mudah. Di Amerika Serikat pelaksanaan *judicial review* oleh Mahkamah Agung AS sering menimbulkan bentrokan dengan Presiden atau Kongres. Misalnya, bentrokan antara Presiden F.D. Roosevelt dengan Mahkamah Agung AS disebabkan karena beberapa undang-undang penting yang berkenaan dengan New deal dinyatakan inkonstitusional oleh *Supreme Court*. Demikian pula PM India Indira Gandhi pernah mengalami kesulitan, sewaktu UU tentang Nasionalisasi Bank dinyatakan inskonstitusional oleh Mahkamah Agung India. Di Indonesia sendiri meskipun tidak berkembang menjadi konflik antara

lembaga, Ketua Mahkamah Konstitusi pernah memberikan pernyataan yang keras yang mengingatkan Presiden agar mematuhi keputusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan Perpres No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran BBM Dalam Negeri, tertanggal 30 September 2005. Dalam suratnya itu Ketua MK menyatakan, bahwa penerbitan Perpres tersebut didasarkan pada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang sudah diujimaterialkan dengan putusan yang mengabulkan sebagian, dan bersifat final dan mengikat.

Dalam banyak pengalaman di negara lain menunjukkan, bahwa dalam *judicial review* seringkali Hakim tidak hanya bertindak dalam batas-batas teknis yuridis, tetapi sering tampil sebagai politisi. Karena itulah *Theodore Roosevelt* sewaktu hendak mengangkat *Oliver Wendell Homes* sebagai Hakim Agung, antara menyatakan:

I should hold myself guilty of an irreparable wrong to the nation, if I should appoint any man who not absolutely sense and sound on the great national policies for which we stand in public life (Dikutip oleh Seno Adji, 1993: 246).

Pengaruh politik diungkap pula dalam putusan *Gore vs Bush* dalam sengketa Pemilihan Presiden AS tahun 2000 yang kemudian dimenangkan oleh *George W. Bush*. Putusan tersebut dinilai

partisan dan sarat dengan “politik tingkat rendah” (*low politics*) yang semata-mata didasarkan pada pertarungan politik antar partai atau kelompok yang dibedakan dengan “politik tingkat tinggi” (*high politics*) yang berkenaan dengan pertarungan ideologi (*Balkin & Levinson, 2001*).

Atas dasar itu, maka untuk menjaga kemerdekaan yudisial di Mahkamah Konstitusi UU telah menetapkan bahwa Hakim Konstitusi selain memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela serta dapat bersikap adil, harus pula memiliki watak kenegarawanan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan (Pasal 15 UU No. 24 Tahun 2003). Dengan demikian, kemandirian Hakim Konstitusi dalam mengambil putusan dapat dipertanggungjawabkan pula pada tujuan untuk menjaga Konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Dalam perkataan lain, kemandirian Hakim Konstitusi mengandung dimensi akuntabilitas yudisial terhadap rakyat yang dicerminkan dengan putusannya yang bertanggung jawab.

Prinsip pertanggungjawaban dan akuntabilitas sangat jelas disebutkan dalam UU Mahkamah Konstitusi. Dalam hal akuntabilitas putusan, masyarakat mempunyai akses untuk mendapatkan

putusan Mahkamah Konstitusi, yang dapat diperoleh baik melalui media massa maupun internet. Upaya ini merupakan bagian dari cara untuk mewujudkan transparansi publik.

Dalam kaitan dengan akuntabilitas itu pula, keberadaan Badan Kehormatan Hakim menjadi sangat penting untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan demikian, akuntabilitas Mahkamah Konstitusi bukan dalam aspek kelembagaan dan putusan Hakim, tetapi juga perilaku hakim agar kredibilitas Mahkamah Konstitusi terpelihara di depan rakyat.

Berkenaan dengan perilaku Hakim ini, *Alexander Hamilton* dalam *The Federalist* mengatakan, bahwa aspek perilaku hendaknya menjadi dasar satu-satunya bagi pemakzulan Hakim. Artinya, Hakim tidak dapat dimakzulkan atas dasar putusan yang dikeluarkannya. Hal ini paralel dengan Presiden yang juga tidak dapat dimakzulkan atas dasar kebijakan pemerintahannya. Presiden dapat dimakzulkan hanya atas dasar adanya pelanggaran hukum, berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, atau perbuatan tercela yang merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan

atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Demikian pula halnya dengan Hakim Konstitusi, kekeliruan dalam mengambil putusan mungkin saja terjadi dan dirasakan tidak sesuai dengan kehendak rakyat atau nilai-nilai demokrasi. Tetapi, putusan tersebut tidak dapat dijadikan dasar bagi pemberian sanksi atas Hakim bersangkutan karena akan melanggar asas kemerdekaan yudisial. Lain halnya bila ditemukan perilaku Hakim yang melanggar kehormatan dan keluhuran martabat dirinya sebagai Hakim, maka dapat diambil tindakan atas Hakim itu. Hal ini merupakan bentuk pertanggungjawaban personal berkenaan dengan aspek perilaku Hakim.

PENUTUP

Berdasarkan seluruh uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab merupakan perwujudan dari asas kedaulatan rakyat, negara hukum, dan pemisahan kekuasaan. Konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab bersifat saling menguatkan untuk mencapai tujuan peradilan yang jujur dan tidak memihak. Kekuasaan kehakiman yang

merdeka bermakna sebagai kemerdekaan kekuasaan kehakiman, baik secara kelembagaan maupun dalam pengambilan putusan, dari segala macam pengaruh kekuasaan lain yang bersifat ekstra yudisial, baik dari lembaga kekuasaan negara lainnya maupun kekuatan-kekuatan politik atau ekonomi lainnya.

Kedua, Kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab bermakna dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara umum yang menghendaki adanya akuntabilitas kekuasaan kehakiman atas pelaksanaan tugas-tugasnya. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman itu terutama harus tercermin dalam putusan Hakim atau Pengadilan yang sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila serta mencerminkan rasa keadilan rakyat. Kemerdekaan kehakiman menjamin Hakim bebas dan mengambil putusannya tanpa disertai kekhawatiran akan akibat atau pembalasan. Oleh karena itu, Hakim tidak dapat dikenakan sanksi atas dasar putusannya, selama dapat memelihara kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku dirinya sebagai Hakim. Upaya untuk menemukan titik keseimbangan antara kemerdekaan kehakiman dan akuntabilitasnya merupakan agenda yang harus diikhtirakan oleh lembaga peradilan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Oemar Seno. (1993). *"Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Se Kembali ke UUD 1945,"* dalam *Ketatanegaraan Indone dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan
- Artz, Marjanne Termorshuizen. (2004). *"The Concept of Rule of Law dalam Jentera Jurnal Hukum, Edisi 3-Tahun II*, Nopember 2004
- Balkin, Jack M. & Sanford Levinson. (2001). *"Understanding Constitutional Revolution,"* dalam *Virginia Law Review V 87, No. 6*, October 2001
- Boulanger, Christian (2002). *"Europeanisation Through Judic Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitim and Hungary's "Return to Europe,"* Paper dalam *Konfere "Coutours of Legitimacy"* di European Studies Centre, Anthonys's College, University of Oxford, 24-25 Mei 20 Tersedia: http://www.panyasan.de/publication/tex_boulanger_2002.pdf (Dikutip 7 Juli 2009)
- Currie, David P., (1998). *"Separating Judicial Power,"* dalam *Law a Contemporary Problems, Vol. 61, No. 3*, Summer 1998
- Diamond, Larry, (2000). *"The End of the Third Wave and the Star the Fourth,"* dalam *Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, T Democratic Invention*, Baltimore: The John Hopk University Press

- Ferejohn, John, *Dynamic of Judicial Independence: Independence Judges, Dependent Judiciary*
- Fukuyama, Francis, (1992). *The Wend of History and the Last Man*, New York: The Free Press
- Habermas, Jurgen, (1999). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- _____, (1996). *Between Facts and Norms*, Cambridge: Polity Press
- Hamilton, Alexander, (2005). *The Federalist No. 78*, Tersedia: <http://www.constitution.org/fed/federal78.htm>. (Dikutip 7 Juli 2009)
- Huntington, Samuel P., (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- _____, (2000). "The Future of the Third Wave," dalam Marc F. Plattner dan Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*, Baltimore/London: The John Hopkins University Press
- Kelly, F.B. William, (2005). *An Independent Judiciary: The Core of the Rule of Law*, www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/An_Independent_Judiciary.pdf (Dikutip 7 Juli 2009)
- Lubet, Steven, (1998). "Judicial Discipline and Judicial Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer 1998
- Lubis, Todung Mulya & Mas Achmad Santosa, (2000). "Regulasi Ekonomi, Sistem yang Berjalan Baik dan Lingkungan: Agenda Reformasi Hukum di Indonesia," dalam Arief Budiman et al. (ed.), *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Yogyakarta: Bigraf Publishing
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, (2001). *Risalah Rapat Komisi A ke-3 (Lanjutan) s/d ke-5 Tanggal 6 Nopember s/d 8 Nopember 2001 Masa Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2001 Buku Keempat Jilid 2A*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI
- Neumann, Franz, (1986). *The Rule of Law*, Heidelberg: Berg Publishers
- Sartori, Giovanni, (1987). *The Theory of Democracy Revisited*
- See, Harold, (1998). "Comment: Judicial Selection and Decisional Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer 1998
- Warren, Roger K., (2005). *The Importance of Judicial Independence and Accountability*, http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_JudIndSpeech_Script.pdf (Dikutip 7 Juli 2009)